

# **G E S E T Z E N T W U R F**

der Regierung des Saarlandes

betr.: Gesetz zur Übertragung der Gewährung von Beihilfen im Landesbereich auf eine Einrichtung des öffentlichen Rechts

## **A. Problem und Ziel**

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten. Diese Vorgabe ist mit dem derzeit eingesetzten Beihilfeverfahren BABSY für die Gewährung von Beihilfen im Landesbereich nicht zu erreichen.

Wesentliches Ziel des Gesetzes ist es, die Beihilfebearbeitung zukunftssicher aufzustellen. Dafür soll der Handlungsspielraum der obersten Landesbehörden bei der Aufgabenwahrnehmung bzw. Aufgabenübertragung im Bereich der Beihilfe erweitert werden.

Durch den vorgesehenen Rechtsetzungsakt soll erreicht werden, dass auf Verordnungsebene für den Bereich der Landesverwaltung eine Festlegung auf einen Kooperationspartner erfolgen kann, der die Voraussetzungen für eine moderne Beihilfebearbeitung gewährleistet.

In Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgabe ist aus Sicht der Landesregierung vorgesehen, auf Verordnungsebene eine Festlegung zugunsten der Postbeamtenkrankenkasse zu treffen. Die Postbeamtenkrankenkasse (PBeaKK) als bundesunmittelbare rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung ist seit über 40 Jahren im Bereich der Beihilfe auch für eine steigende Zahl von Vertragspartnern tätig. Das Saarland will die PBeaKK nicht als Vertragspartner beauftragen, sondern als erstes Bundesland im Rahmen einer Kooperation mit der PBeaKK dergestalt zusammenarbeiten, dass die Aufgabe der Beihilfebearbeitung im weit verstandenen Sinn übertragen wird. Gemeint ist hierbei nicht nur die Festsetzung von Beihilfe durch den jeweils zu erlassenden Verwaltungsakt, sondern darüber hinaus auch die Vertretung des Dienstherrn im Verwaltungs- und auch im gerichtlichen Verfahren. Vor diesem Hintergrund sollen Synergieeffekte zum Tragen kommen, u. a. durch den Austausch von Know-how, das Bündeln von Ressourcen, das Optimieren von Arbeitsabläufen und durch die Nutzung einer modernen IT-Infrastruktur. Angestrebt wird dabei, die Bearbeitungszeiten und die Kundenfreundlichkeit zu verbessern.

Ausgegeben: 19.04.2023

Auf der Grundlage eines Beschlusses des Ministerrates vom 23. März 2022 wurde seitens des MFW bereits eine Kooperationsvereinbarung mit der PBeaKK abgeschlossen. Angestrebt wird, die Gewährung von Beihilfen durch die PBeaKK im Landesbereich am 1. November 2023 zu beginnen.

## **B. Lösung**

Mit dem Gesetzentwurf soll die erforderliche Rechtsgrundlage für die Übertragung der die Beihilfe betreffenden Aufgaben der obersten Landesbehörden auf eine Einrichtung des öffentlichen Rechts geschaffen werden. Es soll künftig die Option bestehen, sich geeigneter Stellen, konkret Einrichtungen des öffentlichen Rechts, im Rahmen der gesamten Beihilfebearbeitung zu bedienen und diesen die Aufgaben zu übertragen. Hierbei kommen auch solche Einrichtungen des öffentlichen Rechts in Betracht, die außerhalb des Landesbereiches liegen (beispielsweise beim Bund).

Die vorgesehene Zuständigkeitsänderung in der Beihilfebearbeitung kann dabei im Wege einer Organleihe erfolgen, ausgestaltet durch eine Verwaltungsvereinbarung in Form einer Kooperation. Diese muss allerdings den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts Rechnung tragen.

Ein solches Procedere mittels einer normenhierarchisch einer Rechtsverordnung gleichzustellenden Verwaltungsvereinbarung erscheint mit Blick auf das Auslegungsverständnis des Artikels 112 Satz 1 der Verfassung des Saarlandes (SVerf) möglich. Die dortige Formulierung „durch Gesetz“ eröffnet auch den Weg einer Zuständigkeitsregelung „auf Grund eines Gesetzes“, mithin durch Rechtsverordnung, wenn eine dem Bestimmtheitsgrundsatz des Artikels 104 Absatz 1 Satz 2 SVerf entsprechende landesgesetzliche Grundlage zum Erlass einer solchen verordnungsrechtlichen Festlegung besteht.

Diese Grundlage bildet § 67a des Saarländischen Beamtengesetzes (SBG), der in Absatz 1 die gesetzliche Ermächtigung zur Übertragung der Beihilfeangelegenheiten in Form einer Organleihe vorgibt und in Absatz 3 die Konkretisierung der Übertragungsfestlegung auf eine bestimmte Einrichtung des öffentlichen Rechts durch die Landesregierung zwingend anordnet. In Ausführung dieser gesetzlichen Vorgabe ist von Seiten der Landesregierung vorgesehen, auf Verordnungsstufe eine Festlegung auf die PBeaKK zu treffen und die konkrete Form der Zuständigkeitsübertragung durch Vereinbarung herbeizuführen.

## **C. Alternativen**

Nachdem das bisher eingesetzte Beihilfeverfahren BABSY nicht mehr den Anforderungen entsprechen konnte, wurden im Rahmen einer umfassenden Markterkundung seitens des MFW unterschiedliche Anwendungsformen einer neuen Beihilfebearbeitung untersucht. Im Vergleich zur Kooperation mit einer Einrichtung des öffentlichen Rechts erwiesen sich alle Alternativen in Form eines Einkaufs von Anwendungen und Programmen als finanziell unattraktiv. In Ausführung der vorgesehenen Vorgaben des § 67a SBG bietet die beabsichtigte Kooperation mit der PBeaKK als öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit im

Sinne des § 108 Absatz 6 GWB den Vorteil, vom Vergaberecht freigestellt zu sein, da beide Partner auf der Grundlage eines kooperativen Konzepts an dem gemeinsamen Ziel der Verbesserung ihrer Aufgabenwahrnehmung zusammenarbeiten. Hinzu kommt, dass die PBeaKK als Körperschaft öffentlichen Rechts keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen darf, letztlich also „nur“ die Kosten umgelegt, die dann auf das Saarland übertragen werden können.

## **D. Finanzielle Auswirkungen**

### **1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Nach dem Inhalt der beabsichtigten Vereinbarung erhält die PBeaKK zum Ausgleich ihrer Kosten pro Antrag einen festen Betrag. Darin enthalten sind die gesamten Ausgaben für die vollständige Beihilfebearbeitung einschließlich der Nutzung der sog. Einreichungs-App und die Implementierungskosten. Hieraus ergibt sich ein Finanzbedarf von ca. 4,2 Mio. € per annum.

### **2. Vollzugaufwand**

Nach Implementierung des Systems ist davon auszugehen, dass die Beihilfebearbeitung erheblich vereinfacht und beschleunigt wird. Zukünftig soll die Beihilfeeinreichung und -festsetzung weitgehend digitalisiert erfolgen. Beihilfempfängerinnen und Beihilfempfängern soll es ermöglicht werden, ihre Belege, wie Arztrechnungen und Rezepte, per App, per E-Mail oder wie bisher postalisch einzureichen. Daneben soll das Festsetzungsverfahren durch den Einsatz regelbasierter und dabei auch automationsgestützter Prüfmechanismen wesentlich beschleunigt werden. Durch die Einbindung der Bediensteten der ZBS in das Administrationssystem der PBeaKK, das auf einem hochmodernen Inputmanagement und einer Belegausrichtung basiert (im Gegensatz zu der im Saarland praktizierten Antragsausrichtung), wird eine effizientere Ablauforganisation bei der Beihilfebearbeitung zum Tragen kommen. Durch dieses Kooperationsmodell ist perspektivisch auch eine Reduzierung des erforderlichen Personaleinsatzes bei der Beihilfebearbeitung zu erwarten.

## **E. Sonstige Kosten**

Sonstige Kosten sind nicht zu erwarten.

## **F. Auswirkungen von frauenpolitischer Bedeutung**

Entfällt.

## **G . Federführende Zuständigkeit**

Ministerium für Inneres, Bauen und Sport.

**Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Gewährung  
von Beihilfen im Landesbereich auf eine Einrichtung  
des öffentlichen Rechts**

**Vom**

Der Landtag wolle beschließen:

**Artikel 1  
Änderung des Saarländischen Beamtengesetzes**

Das Saarländische Beamtengesetz vom 11. März 2009 (Amtsbl. S. 514), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 13. Oktober 2021 (Amtsbl. I S. 2547) und durch das Gesetz vom 8. Dezember 2021 (Amtsbl. I S. 2629), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird in Abschnitt VI Nummer 2 Buchstabe a nach der Angabe zu § 67 die Angabe „§ 67a Übertragung der Gewährung von Beihilfen im Landesbereich“ eingefügt.
2. Nach § 67 wird folgender § 67a eingefügt:

**„§ 67a  
Übertragung der Gewährung von Beihilfen im Landesbereich**

(1) Zur Gewährung von Beihilfen können sich die obersten Dienstbehörden des Landes im Wege der Organleihe einer Einrichtung des öffentlichen Rechts bedienen. Die Organleihe erstreckt sich auf

1. die Entscheidung über die Gewährung von Beihilfen nach § 67,
2. die Entscheidung über Widersprüche gegen die nach Nummer 1 erlassenen Verwaltungsakte,
3. die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen nach § 76, soweit es sich dabei um Beihilfeleistungen handelt, und
4. die Vertretung des Dienstherrn in gerichtlichen Verfahren.

(2) Der Einrichtung des öffentlichen Rechts dürfen personenbezogene Daten aus der Beihilfeakte im für die Übernahme der Aufgabe erforderlichen Umfang übermittelt werden. Die Übermittlung und Verarbeitung dieser personenbezogenen Daten ist auch vorab zulässig, soweit dies bei der Einrichtung des öffentlichen Rechts für die Errichtung eines elektronischen Verarbeitungssystems zur Gewährung von Beihilfen im Rahmen der Funktionsprüfung erforderlich ist.

(3) Das Nähere, insbesondere die Bestimmung der Einrichtung des öffentlichen Rechts, regelt die Landesregierung durch Rechtsverordnung.“

**Artikel 2**  
**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## **B e g r ü n d u n g :**

### **A. Allgemeines**

Mit dem Gesetzentwurf wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, die eine Übertragung der die Beihilfe betreffenden Aufgaben der obersten Landesbehörden auf eine Einrichtung des öffentlichen Rechts ermöglicht. Die erforderlichen Regelungsinhalte sind dabei verschiedenen Ebenen der gesetzlich vorgegebenen Normenhierarchie zugeordnet. Orientiert an den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikels 112 Satz 1 der Verfassung des Saarlandes (SVerf) ist die Zuständigkeitszuweisung für staatliches Handeln einem organisatorischen (institutionellen) Gesetzesvorbehalt unterworfen. Im Falle der beabsichtigten Übertragung der Zuständigkeit von den obersten Landesbehörden auf eine Einrichtung des öffentlichen Rechts (auch außerhalb des Landesbereiches) wird dieser Vorgabe durch die Schaffung einer dem Bestimmtheitsgrundsatz folgenden allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage im Saarländischen Beamtengesetz (SBG), die dem Parlamentsvorbehalt unterliegt, Rechnung getragen. § 67a SBG entspricht auch dem nach Artikel 104 Absatz 1 Satz 2 SVerf vorgeschriebenen Anforderungsprofil im Sinne der „Wesentlichkeitstheorie“ und bietet im Verbund mit dem vorgeschriebenen Erlass einer Rechtsverordnung zur Bestimmung der zuständigen öffentlichen Einrichtung eine ausreichende Konkretisierung der Zuständigkeitszuweisung. Durch diese Legitimationsskette besteht für die Exekutive auf Landesebene die Möglichkeit, im Wege der Organleihe eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung zur Übertragung der Aufgabenwahrnehmung für Beihilfeangelegenheiten abzuschließen.

Mit diesem Rechtskonstrukt werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben auch dann erfüllt, wenn es um eine Aufgabenwahrnehmung in Form einer Kooperation mit einer Behörde außerhalb des Landesbereiches geht. Zum einen macht das Auslegungsverständnis des Artikels 112 Satz 1 SVerf diesen Weg gangbar, da die Formulierung „durch Gesetz“ auch eine Zuständigkeitsregelung im Sinne von „durch oder auf Grund eines Gesetzes“ zulässt. Damit ist eine Regelung durch ein Parlamentsgesetz, verbunden mit einer konkretisierenden Rechtsverordnung, möglich. Zum anderen genügt dieses Regelungsregime auch dem Bestimmtheitsgrundsatz zur gesetzlichen Festlegung einer solchen Aufgabenwahrnehmung, da die Bestimmung der Einrichtung des öffentlichen Rechts durch Rechtsverordnung zwingend vorgeschrieben ist und durch die Landesregierung für die obersten Dienstbehörden erfolgen muss. Der alternativ zu dem gewählten Umsetzungsweg mögliche Abschluss eines Staatsvertrages mit dem Rechtsträger der öffentlichen Einrichtung, der qua Zustimmungsgesetz auch dem Gesetzesvorbehalt Rechnung tragen würde, ist daher nicht erforderlich.

In Anbetracht der vorgeschriebenen Organleihe bedarf es im Übrigen auch keiner gesonderten gesetzlichen Grundlage, die es den obersten Landesbehörden datenschutzkonform erlaubt, die für die Aufgabenwahrnehmung durch die Einrichtung des öffentlichen Rechts erforderliche Datenverarbeitung vornehmen zu dürfen. Durch das Instrument der Organleihe wird die entlehene öffentliche Einrichtung funktionell in die Landesverwaltung für den in Rede stehenden Aufgabenkreis eingegliedert. Werden dabei die Aufgaben durch eine öffentliche Einrichtung des Bundes oder eines anderen Landes wahrgenommen, erfolgt

gerade keine Verlagerung von Kompetenzen vom Saarland auf diese Einrichtung, sodass die bislang bestehende datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit nach der Datenschutz-Grundverordnung und nach dem Saarländischen Datenschutzgesetz erhalten bleibt. Entsprechendes gilt auch für die Zuständigkeit der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit im Saarland; auch diese bleibt unberührt. Die durch die Rechtsverordnung zwingend zu bestimmende Einrichtung des öffentlichen Rechts ist insofern als ein in die Verwaltungsstrukturen des Landes integriertes Organ des Landes anzusehen, das Landesaufgaben ausführt.

## **B. Im Einzelnen**

### **Zu Artikel 1:**

#### Zu Nummer 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung aufgrund der Einfügung des § 67a.

#### Zu Nummer 2

#### Zu § 67a Absatz 1:

§ 67a Absatz 1 Satz 1 sieht vor, dass die obersten Dienstbehörden des Landes die Gewährung von Beihilfen im Wege der Organleihe auf eine Einrichtung des öffentlichen Rechts übertragen können. Aus verfassungsrechtlichen Gründen (Artikel 112 Satz 1 SVerf) ist diese Möglichkeit der Zuständigkeitszuweisung dem Gesetzesvorbehalt eines Parlamentsgesetzes unterworfen.

Die Aufgabenübertragung wird gesetzlich durch das Rechtsinstrument der Organleihe vorgeschrieben. Ziel der Regelung ist es, aufgrund von verwaltungspraktischen und -ökonomischen Erwägungen eine Entlastung des Landes bei der Gewährung von Beihilfen und der damit verbundenen Aufgaben zu ermöglichen. Hiermit soll der Handlungsspielraum bei der Aufgabenwahrnehmung bzw. -übertragung im Bereich der Beihilfe erweitert werden, insbesondere mit Blick auf die Ausweitung digitaler Verarbeitungsprozesse.

Die Organleihe ist dadurch gekennzeichnet, dass das Organ eines Rechtsträgers, hier eine öffentliche Einrichtung, ermächtigt und beauftragt wird, die Aufgabe eines anderen Rechtsträgers, hier die Gewährung von Beihilfen im Landesbereich, wahrzunehmen, weil dies aus Zweckmäßigkeitsgründen geboten ist. Bei der öffentlichen Einrichtung kann es sich dabei auch um eine solche außerhalb des Landesbereiches handeln (beispielsweise des Bundes). Die entliehene öffentliche Einrichtung wird dabei als Organ der Landesverwaltung tätig, ist in die Verwaltungsstruktur des Saarlandes eingebettet und der Weisung der obersten Landesbehörden unterworfen, denen auch die von dem entliehenen Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet werden. Die Tätigkeit der entliehenen öffentlichen Einrichtung stellt sich im Rahmen des ihr übertragenen Aufgabenbereiches nach Absatz 1 Satz 2 somit als eine

reine Handlung der Landesverwaltung dar. Dies hat zur Folge, dass die Zuständigkeit des Landes bei den Aufgaben der Beihilfe (vgl. § 17 Absatz 1 der Beihilfeverordnung) unberührt bleibt und auch keine Kompetenzen vom Land auf die öffentliche Einrichtung verlagert werden. Verlagert werden lediglich personelle und rechtliche Verwaltungsmittel von der Einrichtung des öffentlichen Rechts auf das entleihende Land.

In Absatz 1 Satz 2 wird dem Bestimmtheitsgrundsatz des Artikels 112 SVerfolgend der Umfang der Aufgabenübertragung genannt. Danach unterliegen insbesondere die Beihilfebearbeitung nach § 67 SBG sowie das weitere Verwaltungsverfahren der Aufgabenübertragung. Die öffentliche Einrichtung handelt dabei im Außenverhältnis im eigenen Namen, erlässt die entsprechenden Verwaltungsakte und vertritt das Land in dem jeweiligen Rechtsbehelfsverfahren. Da es zu keiner Kompetenzverlagerung kommt, bleiben auch die gerichtlichen Zuständigkeiten unberührt. Es handelt sich weiterhin bei den erlassenen Hoheitsakten um solche des Landes.

#### Zu § 67a Absatz 2

Mit der Regelung des Absatzes 2 Satz 1 wird eine ausdrückliche rechtliche Grundlage dafür geschaffen, dass die personenbezogenen Daten aus der Beihilfeakte (§ 96 SBG) an die Einrichtung des öffentlichen Rechts zur Aufgabewahrnehmung übermittelt werden dürfen. Die eigenständige Regelung für eine solche Übermittlung trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei den personenbezogenen Daten aus der Beihilfeakte als Gesundheitsdaten um eine besondere Kategorie personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 9 Datenschutz-Grundverordnung handelt. Für die Verarbeitung dieser Daten zur Gewährung einer Beihilfe besteht in § 96 SBG und § 17 der Beihilfeverordnung bereits eine hinreichende Rechtsgrundlage.

In Absatz 2 Satz 2 wird schließlich klargestellt, dass die Übermittlung von entsprechenden personenbezogenen Daten und deren Verarbeitung auch zulässig ist, um der Einrichtung des öffentlichen Rechts im Vorfeld die Errichtung eines elektronischen Verarbeitungssystems zu ermöglichen, welches später für die Gewährung der Beihilfe genutzt werden soll. Die übermittelten Daten können hierbei auch zu Testzwecken genutzt werden.

#### Zu § 67a Absatz 3

Mit der Vorschrift wird zwingend bestimmt, dass die Landesregierung das Nähere zur Ausgestaltung der Übertragung nach Absatz 1 für die obersten Dienstbehörden des Landes durch Rechtsverordnung zu regeln hat. Diese Handlungsoption betrifft insbesondere die Festlegung der zuständigen öffentlichen Einrichtung.

#### **Zu Artikel 2:**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.